

東洋大学学術情報リポジトリ Toyo University Repository for Academic Resources

エコロジカル税制改革の虚実

著者	八巻 節夫
著者別名	YAMAKI Setsuo
雑誌名	経済論集
巻	25
号	1
ページ	71-87
発行年	1999-12
URL	http://id.nii.ac.jp/1060/00005410/



エコロジカル税制改革の虚実

八 卷 節 夫

目 次

- 一. はじめに
- 二. 各界批判の論点
 - (1) 実業界からの批判
 - (2) 環境税憲法違反問題
- 三. 二重配当仮説に関する専門家からの批判
- 四. 今後の展望
- 五. 結 語

一. はじめに

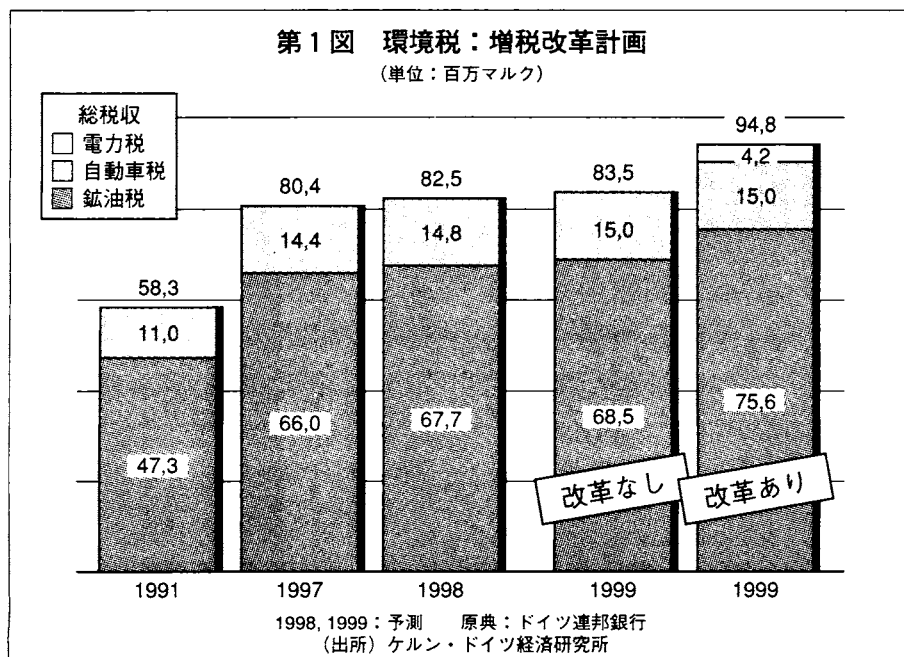
このたびスタートしたばかりのドイツの新連立政権（SPD と Bündniss90/Grünen との連立）は、1999 年 4 月 1 日に「エコロジカル税制改革」を実施した。その趣旨は、エネルギー税を引き上げることによって、エネルギー消費を縮小させると同時に、そこから得られた税収を社会保険料の低下のために使うことによって、いわゆる労働コストを低下させ、その結果として雇用の増加を図ろうというものである。これはまさに、環境税論議をめぐって浮き彫りにされた「二重配当」の実現を目指す大いなる実験であると言って良い¹⁾。

具体的には、燃料に対する鉱油税を、ガソリンとディーゼル油についてリッター当たり 6 ペニヒ、暖房油についてリッター当たり 4 ペニヒ、ガスについてはキロワット時当たり 0.32 ペニヒだけ引き上げると同時に、キロワット時 2 ペニヒの電力税を新設するというものである。エネルギー集約産

1) 二重配当論は、環境税の導入と同時にその税収で配分上のゆがみをもつ既存税の減税を図ることによって、租税システム全体を効率的なものにする税収中立的な改革を意味する。しかし、環境税の配当問題はその後、企業の社会的費用を低下させることによって、環境という生産要素費用をより高く、労働要素をより低価格にすることによって、要素代替を図るという論議に発展し、いわゆる二重、三重配当論が展開されている。

業の競争上のゆがみを排除するため、例外規定として、エネルギー費用が全生産費の6.4%以上を占める産業はエネルギー集約産業としてこのエコ税を全額免税される。そればかりではない。残りの製造業も25%の軽減税率が適用されるのである（例えば、電力税ならキロワット時0.5ペニトになる）。こうした改革がなぜエコロジカル税制改革と呼ばれるのであろうか。こうした環境税の引き上げによってもたらされる増収は、総額で年に113億マルクと見積もられ（図1）、その増収分を年金保険の保険料の引き下げに充てることによって、税収中立的な税制改革を実現させるというわけである。企業の年金保険負担の引き下げには、労働コストの引き下げ、しいては雇用増加の実現が期待されている。もっとも、年金保険負担率を現在の総賃金の20.3%から19.5%に0.8ポイントだけ引き下げるという新連立政権の目標を実現するには、なお6億マルクほど不足する。それは連邦予算の削減によって調達されることになっている。

ところが、この改革と前後して、とくにエネルギー業界を中心に批判の声が強まっていった。それはある程度予想できたものの、そうした批判に平行するかのように、エコロジカル税制改革という構想そのものに対して財政学者や経済学者の間にも反論の火が燃え上がり、その激しさが増す一方なのである。一体こうした批判はどこから来て、どこまで真実なのか。それをこの際検証しておくことは、今後先進国が抱える環境税実現可能性の問題にとってきわめて重要なキー・ポイントになるものと考えられる。



二．各界批判の論点

(1) 実業界からの批判

実業界からの批判のうちもっとも激しいものは、連邦議会の財政委員会における六大経済団体²⁾からの改革案に対する拒否表明であろう。その批判の論点は、鉱油税の引き上げや電力税の導入によるエネルギー価格の引き上げが、ドイツ産業の国際競争力を弱め、企業の投資決定にマイナスの影響を及ぼし、結局は労働市場にも跳ね返るというものである³⁾。もう少し、詳しく見てみると、今回のエネルギー税は支払い能力とは無関係に徴収されるから、それが企業の自己資本を侵害し、企業の内実を弱体化させる。製造業は高いエネルギーを消費するので、エネルギー価格が高騰することは国際的な生産拠点としてのドイツの魅力をなくすゆえんである。製造業の職場1つに大抵はサービス部門の3から4つの職場が依存しているから、これは雇用の悪化を引き起こすというのである。

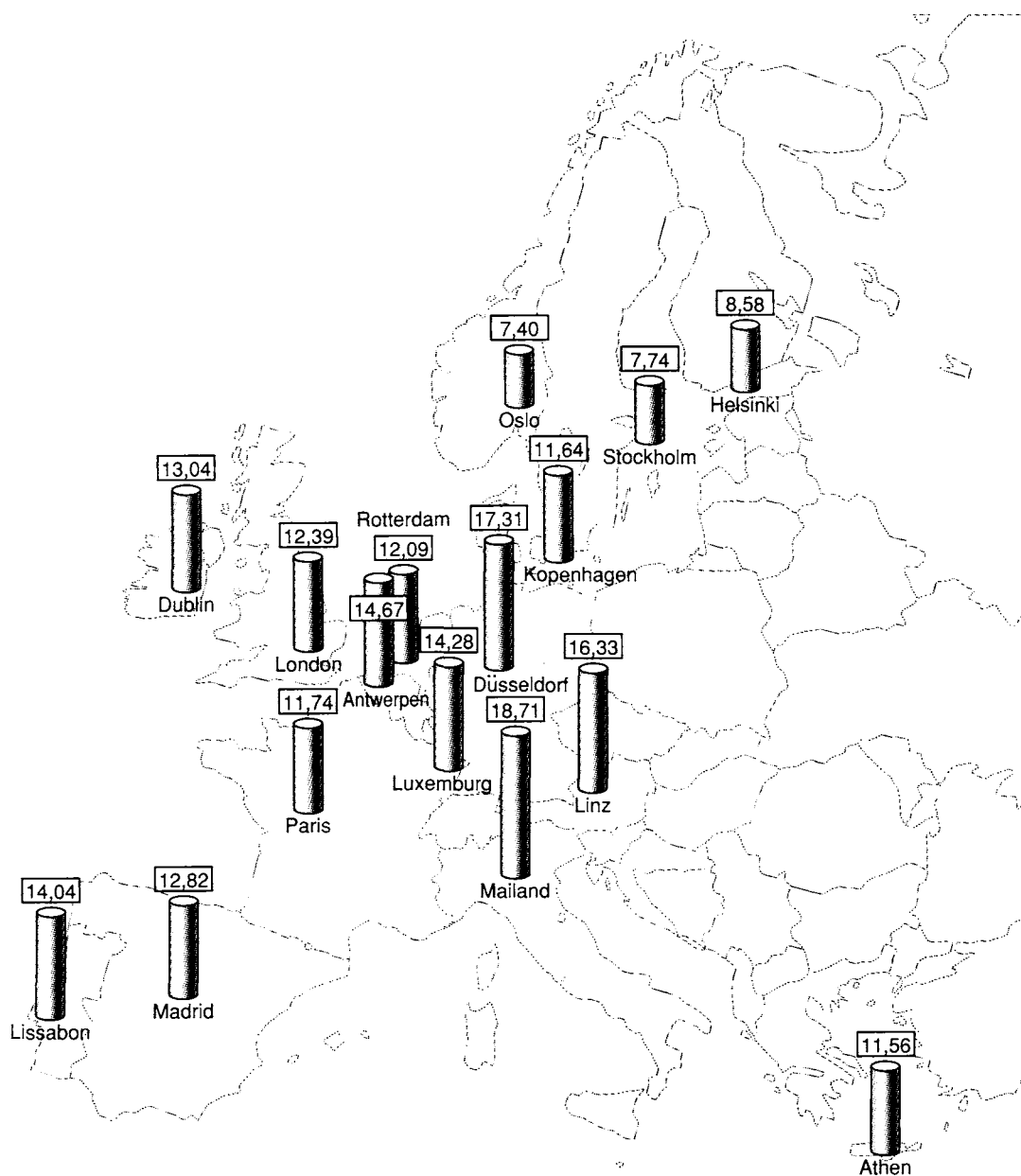
たしかに、ドイツ商工業会議が指摘するように、ドイツの産業電力価格は、EU諸国の中では2番目に高く、フランスやオランダと比較してもおよそ30%ほど高く、スカンジナビア諸国と比較すると、60%から倍以上の高さになっている（図2）。隣国のポーランドやハンガリー、チェコなどと比べても旧東ドイツの産業電力コストは40%ほど高くなっている。

さらに経済界は、ドイツがすでに環境税実施では他国に負けるものでないと主張する。たしかに、ドイツではCO₂のような純粋な環境税そのものの導入はないが、政府の税収に占める環境関連税収は環境先進国と言われるデンマークやオランダよりも大きい。しかも、後者の国のCO₂税のCO₂排出抑制効果はむしろ後退しているが、唯一ドイツのCO₂排出だけがはっきりと減少を示していると主張し、自己責任でCO₂排出を削減してきたドイツ産業界をなぜここで罰するかのように課税を強化するのか、これでは逆インセンティブ効果が働くだけではないかと鋭い非難を浴びせるのである。ドイツ経済界のこうした主張がどこまで真実であるかは後に述べることにして、ここでは経済界からのもう一つの反論を述べておこう。

それは、エネルギー業界からのものである。そのうち、鉱油業団体（Der Mineralölwirtschaftsverband）は、今回のエコ税改革は、新連立政権が持続的な追加税負担を国民に課すことによって純粋に財源確保をねらったものに他ならず、それは「エコロジーの装いをして、自らの真の牙を隠す

2) 六大経済団体とは、ドイツ商工会議（Der Deutsche Industrie-und Handelstag）、ドイツ手工業中央団体（Der Zentralverband des Deutschen Handwerks）、ドイツ小売業中央団体（Der Hauptverband des Deutschen Einzelhandels）、ドイツ産業連合団体（Der Bundesverband der Deutschen Industrie）、ドイツ卸—貿易業連合団体（Der Bundesverband des Gross-und Aussenhandels）、ドイツ経営者団体協会（Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände）である。

3) Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14. 1. 1999.



第2図 ヨーロッパの電力コスト

産業電力価格（1998年） 単位：ペニ/キロワット時
資料：Institut der Deutschland Köln, Nr.36, 3. Sept. 1998, S. 3.

ものだ」と激しく非難している⁴⁾。というのは、エコ税が持続的な増収をもたらしたとしても、結果的には労働者も雇用者も、社会保険負担の軽減に対してそれよりずっと高いエネルギー費用負担

4) Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18. 11. 1998.

を強いられるからであるという。鉱油税産業はさらに、鉱油税の引き上げの燃料消費抑制効果に疑問を投げかけている。もしこうした目標が実現されるものなら、税収は減少するのであるから、持続的な追加税収確保による労働コスト低下を実現させると公言している政府は、それ自体ジレンマに陥っているというわけである。鉱油税は現在すでに 680 億マルクの税収をもたらし、それは連邦の総税収の 5 分の 1 にも達している。エコ税改革がなくても、燃料はドイツで最も高く課税されているエネルギー産物であり、ガソリンに対する課税は今日すでにリッター当たり 1.2 マルクにもなっていることを強調する。

さらに、鉱油業団体は改革の詳細に触れ、なぜ重油や天然ガスの暖房への投入が増税されて、石炭は免税されるのか、灯油がすでにリッター当たり 8 ペニヒと高く課税されているのになぜまた増税されなければならないのか、そして精製業者が、平均すれば免税点である 6.4 % のエネルギー費用率を超えているのに、エネルギー集約産業に入れられていないのはなぜか、といった疑問を提起して、これらは明らかにエネルギー産業における競争に新たなゆがみをもたらすものであるとしている。

他方、ドイツ発電所協会 (Die Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerk) も、とくに電力税の導入に対して、政府が目指している持続的開発という目標に反するものとして、異なる観点から批判している⁵⁾。電力税の導入は、ドイツ電力供給企業のすでに高い特別負担にさらに屋上屋を重ねるものである。電力はエネルギー内容からして、他の最終エネルギーの 5 倍から 6 倍の高い負担を強いられている。しかし、こうした電力への差別課税は何よりも、電力利用によるソーラなど再生エネルギー開発への望ましい市場展開を大きく妨げる結果になる。つまり、「電力は再生エネルギーを開発するので免税されるべきだ」というのである。

(2) 環境税憲法違反問題

今回の政府のエコロジカル税制改革そのものに対する反対とは視点が異なるけれども、石炭税 (Kohlepennig) とカッセル市の包装税 (Verpackungsabgabe) に対して、それぞれ異なる理由で憲法違反の判決を受けて撤廃された経緯を知るとは、ドイツにおける今後の環境税のあり方を探る上で重要な意味をもとう。実際、今回の税制改革に対して全般的な盛り上がりがない理由の一つに、こうした環境税違憲論が背景にあることも否めない。

まず、石炭税について説明しよう。旧西ドイツでは、1975 年以降適用している第 3 次発電法により、電力消費に対して特別課徴金が課されることになった。この特別課徴金の目的は何か。連邦政府は、国内石炭の保護を目的に、火力発電に価格の高い国内石炭の投入を義務づけ、このた

5) Stromthemen, Hrsg., Informationszentrale der Elektrizitätswirtschaft e. V., Nr. 12, 12. 1998.

めに発生する国内炭と輸入炭との間の価格差分だけ電力供給者に補助金を支払っている。この補助金支払いの財源を確保する目的で、電力消費者から特別課徴金（Kohlepenning と通称される）が徴収されているのである。これは国内炭保護のための価格支持政策であり、補助金政策の典型的な事例である。これによってドイツ国内エネルギーの国際競争力は著しく損なわれている。たしかに、こうした国内石炭産業保護政策が採られざるを得ない事情もあるであろう。しかし、それはあくまでも、地域政策とか社会政策上の理由からであり、その意味で一時的な性格のものである。この政策には 1995 年末の期限があったが、連邦政府はそれを若干修正して持続させようとの構えであった。

しかし、これに対しては、国内には反対論が多く、国外からも石炭の市場開放要求が強まっていたし、他方で EU も、1994 年の初めに出した新補助金指針によって、ドイツの電力補助金が明らかに正当性をもたないことを浮き彫りにしたのであった。それによると、補助金政策が認められるのは、次の三つの場合に限られる。すなわち、(1)期限をもつ一時的な性格のものである場合、(2)生産制限などのために地域的・社会政策的問題を解決する目的をもつ場合、(3)環境保護基準に適應することを容易にする目的をもつ場合である。こうした状況の中で、ドイツの最高裁に当たる連邦憲法裁判所は、1994 年 10 月 11 日に、ドイツ石炭を火力発電に投入するための補助金を調達する特別課徴金（つまり Kohlepenning）は憲法違反であるとの判決を下したのである。

その根拠として、判決であげられたのは、国内石炭政策は国全体の一般政策によって解決されるべき性質のものであるから、その必要な資金は一般財源で賄われるべきであること、したがって、一般政策として必要とされている石炭保護のために支払う電力会社への補助金を電力消費者に負担させる特別課徴金はこの精神に反しているというわけである。連邦憲法裁判所の判決は、補助金そのものを違憲としたわけではなく、石炭発電補助金の財源調達のあり方を問題にしたのである。

ところで、政府はこのための補助金として年間どれだけの支出をしていたのであろうか。ドイツの石炭価格は、1993 年平均で外国輸入炭よりもトン当たり 200 マルクも高く、トン当たり平均 284 マルクである。その、ほぼ差額の全額分を補助金として支給していた。ドイツ石炭に対する補助金総額は、1994 年で年当たり 104 億マルクにのぼる。このうち、純粋に発電所への石炭販売のために支払われる補助金は 63 億マルクであり、残りは主としてコークス炭補助（28 億マルク）である。この石炭電力補助金額は、1996 年で 75 億マルク、1997 年から 2000 年まで、毎年 70 億マルクと想定されていた。こうした補助金支給計画が、1994 年の突然の違憲判決によって財源確保の途を閉ざされたため、連邦政府は石炭税に変わる代替的な財源確保策を練らなければならなくなっていたのである⁶⁾。

6) この他の補助金額として 30 億マルク弱のコークス炭補助、15 億マルクの旧東ドイツ褐炭補助、50 億マルクの石炭補助金基金の積年の赤字額や再生エネルギー促進資金などを加えると石炭関連補助金総額は年 150 億マルクをこえる。

次に、視点は全く異なるが、カッセル市の包装税（Verpackungssteuer）の違憲問題について述べよう。カッセル市では1991年12月16日の議決により1992年7月1日から、再利用不能包装および再利用不能食器（ただし、これはその中に店で食べる料理や飲料などが同時に売られている場合）に対して、包装税が課されている。最終納税者は料理や飲料の最終販売者である。市議会の議案にある包装税創設根拠によると⁷⁾、包装税は廃棄物の回避に有効に役立つという主目的と同時にカッセル市の財政収入状態を改善するという副次目的をも追求するというのである。また、このワンウェーパッキング課税は結局消費者に転嫁されるから、消費者に対し再利用可能容器の利用を促すインセンティブ効果が期待できよう。この包装税の税収は、1995年には84000マルク弱であった⁸⁾。

ところが、このカッセル市の包装税に対して、連邦憲法裁判所は1998年5月7日に憲法違反の判決を下したのである。こうして包装税は撤廃され、地方レベルで導入される環境税に対する将来の期待が断ち切られたのである。一体、どこに違憲の根拠があったのであろうか。連邦憲法裁判所の判決の原文を見てみよう⁹⁾。

「権限が連邦法についても、州法についても両方にある場合、一方で連邦立法者が事物規則を規定し、他方で、州立法者が課税を徴収する場合、矛盾が生じる可能性がある。こうした衝突は、とりわけ権限ある事物立法者の規則に反するインセンティブ効果が税法によって実現されようとするときに生じうる。こうした場合に租税立法者は、事物立法者が認めた規則において、権限行使の限界にぶつかる。基本法の権限規則や法治国家の原則によると、租税権限に基づいて、租税立法者が事物立法者の権限領域に介入できるのは、インセンティブが事物規則の全体構想にも具体的な個別規則にも反しない場合だけである¹⁰⁾。」

つまり、連邦憲法裁判所はカッセルの包装税が連邦法で定める事物立法である廃棄物法に抵触するとし判定して、次のように述べている。

「包装税は、インセンティブ税としての形態が廃棄物法の連邦法基準に反している。基本法105条2a項の租税立法権限は、そのインセンティブ効果が連邦法の法規定に違反する形で行使されてはならない。包装税は、資金調達目的の他に、とりわけ、インセンティブ目的を追求する。この租税インセンティブは、確かに原則的には、基本法105条2a項の権限によって保証されているが、廃棄物法に対する影響という点ではこうした権限を越えている。というのは、それは、一より詳し

7) Gemeindeentwurf を調べる。

8) 包装税の有効性を報告したものに、諸富「地方自治体における環境税－ドイツにおける理論と実際を中心に－」、日本地方財政学会第4回大会報告要旨、1996年、pp.74-75。

9) 以下、連邦憲法裁判所の判決原文の引用は次の文献による。Hans-Günter Henneke, Die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung als Begrenzung der Gesetzgebungs-kompetenz für Lenkungssteuern in: Zeitschrift für Gesetzgebung, Heft 3/1998 および Juristisches Internetprojekt Saarbrücken, Bundesverfassungsgericht-Pressstelle-Pressemitteilung, Nr. 50/98 vom 7. Mai 1998, Zur Verfassungsmäßigkeit von Lenkungssteuer hier: Verfassungswidrigkeit von "Kommunaler Verpackungssteuer" und "Landesabfall- abgabengesetzen" .

10) Juristisches Internetprojekt Saarbrücken, Bundesverfassungsgerecht-Pressstelle-Pressemitteilung, 1998, a. a. O., S. 5.

く言えば－連邦立法者の廃棄物管理法のコンセプトに反しているからである¹¹⁾。」

基本法 105 条 2a 項とは、「ラントは、地域的消費税及び地域的奢侈税が連邦法律で定められた租税と同種のものでない間、および同種のものでない限度で、これらの租税について立法権を有する¹²⁾」という内容のもので、連邦とラント、市町村の異なる政府レベル間での租税権限の衝突を回避する規程である。この規程に従う点では、包装税は合憲であるが、それによって導入された市レベルの租税のインセンティブ効果が、連邦の定める廃棄物法の協調コンセプトを侵害し、連邦の事物権限に衝突する。その限りで、この包装税は違憲であるというのである。さらに具体的には、包装税は、基本法 12 条違反であるとされた。基本法 12 条は、職業の自由と強制労働の禁止を内容とするものである。なぜ、一地方で行った包装税の導入が憲法の保障する職業の自由条項に反するといえるのだろうか。

上述のように、連邦憲法裁判所の判決では、カッセル市の包装税はインセンティブ効果を有する租税を導入する租税立法権限を州がもっていること、したがってこの租税立法権限の他に事物権限を追加的に必要としないという点で、これに先立つ連邦行政裁判所の判決と同じであることをまずはじめに確認する。また、基本法 105 条 2a 項により、カッセルの包装税は地域的消費税と見なせるので、連邦の租税と同種ではないから衝突はなく、その導入も憲法上何ら問題ないと判定する。連邦憲法裁判所が問題にしたのは、こうした地域的消費税の導入が許されるのは、連邦政府の定める事物権限の目標実現を妨げない限りにおいてであって、インセンティブ税としての包装税は、連邦の事物権限内の廃棄物法の規定する、とくに「協調コンセプト」に反しているということであった。

1986 年 8 月 27 日発効の連邦廃棄物法 (Abfallgesetz-AbfG) にある協調コンセプト (1996 年 10 月発効の循環経済・廃物法 = Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz にも含まれている) というのは、廃棄物の回避と再利用のためにあらかじめ決めた目標を実現するために、任務分担や行動調整という形でいろいろなグループが集散的に責任を負わなければならないという構想である。この構想は、廃棄物法の核になっている第 14 条に具体的に規定されている。その第 2 項によると、連邦政府は一定の期間内に達成すべき廃棄物の回避・削減・再利用の目標を定め、それを公表しなければならないこと、そして廃棄物量の回避・削減、あるいは環境に優しい処理のために必要で、上記目標設定によっては達成できないときは、連邦政府は特定の生産物、とくに包装や容器の特徴を表記しなければならないこと、そして廃棄物処理負担を軽減する特定の仕方、とくに多様な利用や再利用を容易にする形でしか流通を許さないようにし、さらに使用後、環境保護的な再利用のために、生産者・販売者・その他第三者によって返還されるようにし、その返還をデポジット・システムなどに

11) Juristisches Internetprojekt Saarbrücken, Bundesverfassungsgerecht-Pressestelle-Pressemitteilung, 1998, a. a. O., S. 2.

12) 宮沢俊義編「世界憲法集 (第四版)」, 岩波文庫, 1983 年, 210 ページ。

よって確実なものとしなければならないこと、またそれらは他の廃棄物から分別されて引き渡されなければならないことなど、かなり細部にわたる厳格な協調行動および自己責任行動を規定している。

包装税のようなインセンティブ税は、こうした廃棄物法の協調行動コンセプトと基本的に相容れないというのが連邦憲法裁判所の判断である。それは、ワンウェー・パッキング利用者の行動を変え、ワンウェー・パッキング利用の放棄やそれに使用された素材の再利用を促そうとする。こうした罰金（税）付きの行動インセンティブは、環境保護のためにはむしろ望ましい結果をもたらすであろう。しかしこれは他方で、再利用容器・包装への代替消費が増えることを意味し、それが包装や容器廃棄物の削減量をあらかじめ定め、自己責任で各参加グループにその目標実現の方法を選択させている廃棄物法に定めている全体構想に反し、それは、各グループの協調者の仕事量や形式を変えるものであるから、職務執行の自由の憲法精神（基本法第12条）をも侵害するとして以下のよう

に結論づけている。

「租税インセンティブは、協調パートナーとしての参加グループの結果責任という廃棄物法の構想に反している。それは他の選択的方法の利用によって廃棄物管理目標が同じく、あるいはそれ以上に促進され、この選択的行動が具体的ケースで経済的にかつエコロジー上より合目的である場合にも、その望ましい行動の不履行を誘引する。共同責任という廃棄物法の原則が廃棄物回避結果だけを目標として定め、この目標を実現する方法を専門知識をもった協力体制に任せているので、インセンティブ税の租税要件はこの原則に対立するのである。また、租税インセンティブは、個人行動だけに影響を与えるだけであるが、個別の納税者が課徴金を支払うことによって、課徴金法の目的履行義務（ワンウェー・パッキングの削減・再利用化…筆者）から解放されるので、廃棄物管理の全体目標の達成がおぼつかなくなる可能性がある。この他、インセンティブ税はごく限られた責任者グループ、つまり最終販売者や消費者にのみ課するものであるが、連邦の廃棄物法で定められてる協調はできるだけすべての責任者グループに包装廃棄物の共同の協力的な回避を義務づけることを目指しているのである¹³⁾。」

インセンティブ効果がもたら最終購買者や消費者にのみ向けられ、そのための個人的な解決を迫られるのであり、その点で生産者や中間販売者が結果的に負担軽減されるのである。こうしたインセンティブ効果は廃棄物法が望むすべての責任者の協力体制を侵害するというのである。連邦憲法裁判所は、以上のような根拠に基づき、単にカッセル市の包装税ばかりでなく、ヘッセン州やシュレスビヒ-ホルシュタイン州、バーデン-ビュルテンベルク州、ニーダーザクセン州の州廃棄物公課法もまた基本法の廃棄物法の協調的な廃棄物処理体制を侵害し、しいては職業自由権を侵すも

13) Juristisches Internetprojekt Saarbrücken, Bundesverfassungsgerecht-Pressestelle-Pressemitteilung, 1998, a. a. O., S. 2.

のと判決したのである¹⁴⁾。

三．二重配当仮説に関する専門家からの批判

最後に、問題にされるのは専門家の立場からの批判である¹⁵⁾。とくに財政学者からの批判は以下の5点に要約できる。

- (1) 国庫目的の実現を危うくする。
- (2) 能力負担原則に背く。
- (3) 租税システムの透明性と信頼性を崩す。
- (4) 目的税化はノン・アフェクタシオン原則に反する。
- (5) 財政調整問題を生じさせる。

これらの批判点については、拙稿においても詳しく紹介してある¹⁶⁾のでここで再論は避けるが、そこであまり触れなかったエコロジカル税制改革のいわゆる「二重配当」問題についての専門家からの批判を紹介することにしよう。

エコロジカル税制改革賛成論の立場から、エコロジカル税制改革によって環境汚染が改善されるという「第一の(緑の)配当」に加え、環境税からの税収を超過負担をもつ既存税、例えば所得税や法人税などの直接税を減税するために用いたり、また社会保険の雇用者負担の軽減に支出することによって、超過負担の縮小や経済成長・雇用促進効果が同時に実現されるという「第二・第三の

14) ヘッセンやシュレスビヒ・ホルシュタイン州の廃棄物課徴金法が権限乱用の故に基本法の職業自由と相容れず、従って無効であるとする根拠も、包装税の場合とほぼ同じである。ただ、州の廃棄物課徴金法の場合に、強調されたのは、処理施設者の協調体制に対する侵害問題である。つまり、廃棄物課徴金のようなインセンティブ税は、廃棄物回避と再利用を誘導しようとする。廃棄物課徴金法は、納税義務のある廃棄物の生産を回避することを目指している。同時に、免税規程により、特定の処理形式を選ぶようなインセンティブを持っている。しかし、連邦の廃棄物法やイミッショ保護法は、協調事実要件を個別化された比率として表すだけで、その方法については協調パートナーに明確な選択権を与えてる。従って、施設管理者は、連邦全体でその行動手段の選択は等しく開かれており、それは競争の同一性を保つために、州法によって狭められてならないとされる。税によるインセンティブは、個別的な一定比率による負担を負わせることはできず、個別施設の特性に合わせるができない。施設管理者が、廃棄物回避や再利用が不可能な場合、納税義務が不可避となり、それが廃棄物を減らす生産投資の余地を減ずる。こうして、施設管理者が廃棄物法による行動勧告に自発的に従うことができなくなると、それは、経済的な一定比率をきめての協調という基本枠組みを変化させてしまうというわけである。

15) エコロジカル税制改革提案に対する専門家からの批判は数多い。その代表的なものをあげれば、以下のようである。Gutachtung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Umweltsteuer aus finanzwissenschaftlicher Sicht, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 63, Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), 1997.; L. Schemmel, Öko-Steuern - Keine geeigneter Weg aus der Beschäftigungs- und Umweltmisere, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 87, 1998, Wiesbaden.; G. Klaus-Junk, Fallstücke einer ökologischen Steuerreform, Wirtschaftsdienst 1997./W. S. 694ff.; T. Werbeck Ökonomische Bedenken gegen eine ökologische Steuerreform, Wirtschaftsdienst 1995./I, S. 40ff.; H. Zimmermann, "Öko-Steuern ?" - Nur dort, wo sie unverzichtbar sind!, Fiwi/zi/handblatt. doc 20. 05. 1997.; BAG-GAST Peffekoven, Dividenden und Lasten einer Ökosteuer.; F. Hettich, S. Killinger, P. Winker, Die ökologische Steuerreform auf dem Prüfstand-Zur Kritik am Gutachten des Deutschen Instituts für wirtschaftsforschung-in: ZFU 2/97, S. 199ff.; R. Weiland, Finanzwirkungen einer ökologischen Steuerreform, in: ZFU 2/97, S. 227ff.などがある。

16) エコロジカル税制改革に対する財政学の立場からの批判について詳しくは、拙稿「エコロジカル税制改革の評価」, 東洋大学経済論集, 24巻1号, 東洋大学経済学部, 1998年12月。

（青の）配当」が得られると主張するのである。こうした二重配当論は、はじめのうちは幅広く受け入れられた¹⁷⁾。

しかし、初め散発的であった批判も、DIW がグリーンピースの委託によって行った第2配当の具体的算定をしてからは、急激に増大していった。DIW の提案によると¹⁸⁾、燃料エネルギーと電力に対する租税が徴収されるべきである。それはそれぞれのエネルギー量の基本価格をギガジュール当たり9マルクと見積もり、これを毎年7%ずつ上昇するように課税することを提案している。このため、初めの10年以内に、1990年価格に対し、通常ガソリンはリッター当たり38ペニヒ、家計および産業用の電力はキロワット時当たり11ペニヒ、家計用灯油はリッター当たり41ペニヒだけ引き上げられることになろう。

その税収は初年度に90億マルク、10年目には1200億マルク、15年目には2050億マルクになると見積もっている（いずれも1990年価格）。この税収は全額払い戻され、税収中立的であるべきであるというのである。それらは、社会保険の雇用者負担に引き下げと児童手当の支払いをモデルにした全家計に対する一人当たり定額のエコボーナスという形で行われる。こうして、DIWは10年後に平均50万人の雇用創出ができること、エコ税改革によってドイツ経済の国際競争力が危殆に瀕する懸念は必要ないこと、従ってドイツ一国だけの独歩行も可能であると結論づける。

こうしたDIW提案や第二配当の見積もりをきっかけに、学術文献にもエコロジカル税制改革に対する「酔い覚め」が増大していった¹⁹⁾。たとえば、ドイツ経済の中心課題がドイツの産業立地条件の改善にあるのに、エコロジカル税制改革の最近の展開がその点で誤った方向に進んでいる危険を指摘し、ドイツの産業立地を悪化しないための環境税についていくつかの条件をあげた1995年の経済省専門家 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1995/96, Tz. 336 会議の警告²⁰⁾、1996年の経済・社会学会におけるエコロジカル税制改革の雇用効果が賛成者についても反対者についても過大評価されていることを指摘した G. Kirchgässner のシミュレーション研究報告²¹⁾、また、前述した K.-H. Hansmeyer や H.

17) 二重配当論をめぐる議論については、G.Kirchgässner, Ökologische Steuerreform : Utopie oder realistische Alternative? in : G.Krause-Junk (Hrsg.), Steuersysteme der Zukunft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 256, 1997.

18) im nationalen Alleingang!, in : DIW, Wochenbericht 24/94, S. 395ff.

19) L. Schemmel, Öko-Steuern, kein geeigneter Weg aus der Beschäftigung-und Umweltmisere, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e. V., Heft 87, Wiesbaden, 1998, S. 63ff.

20) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1995/96, Tz.336. 諮問委員会は、産業立地を悪化しない環境税の条件として、(1)CO₂のような汚染物質を課税標準とする、(2)独歩行を避ける、(3)所得税や企業課税や賃金費用の負担軽減財源として目的税化しない、(4)増収は企業税改革の財源など財政政策目標のために使うべきである、(5)構造改革が摩擦無く行われれば、環境税のマイナスの雇用効果を懸念する必要はない、(6)環境税はマイナスの分配効果を持ち、低所得層や車での通勤者を重く課税する結果を持ち、これらの調整を完全に行うことはできない、と述べている。

21) G. Kirchgässner, Ökologische Steuerreform : Utopie oder realistische Alternative?, a. a. O.

Zimmermann や K. W. Zimmermann, Peffekoven らの財政学の観点からのエコロジカル税制改革の問題点の指摘²²⁾, そして、最後に連邦財政省のエコロジカル税制改革への別離宣言などがあげられる²³⁾。

こうした学術文献における酔い覚め現象における主張は以下のようにまとめられる。まず大半の文献に共通しているのは、環境税の第1の配当が実現するにはかなり高い税率が必要であるが、それは政治的に実現可能性がなく、もしラジカルな税制改革（例えば、DIW や Bündnis90/Die Grünen の提案のようにエネルギー集約産業に対してかなり高いエネルギー負担が課すような）の場合には、たしかに行動変化が起こり第1の配当は実現するかもしれないが、そうした反応行動は雇用や経済成長に相当打撃を与える結果になるだろうと判断されている。したがって、相対的に控えめな環境税導入のほうが実現可能性が大きいといえるし、マイナスの雇用効果も小さいと判断される。しかし、その場合の環境改善効果は無視できるほど小さいと考えられる。

次に、環境税の税収を雇用促進プログラムや雇用者の労働費用引き下げの財源として用いることによって得られる雇用創出という第二の配当についてはほとんどゼロか、逆にマイナスのケースさえ指摘できるとされる。というのは、とくに大規模なエネルギー税の導入が、エネルギー節約余地の小さい主としてエネルギー集約産業（化学産業、鉄鋼産業、金属産業、ガラス・セメント・紙・段ボール産業など）に大きな負担を任せ、その結果として生じる雇用縮小効果は相当大きく、雇用促進的税収の支出によるプラスの効果をかなり上回ってしまうことが懸念されているからである。ドイツではすでに一般的なエネルギー税が、石油税を中心にすでに行われており、その額も大きい²⁴⁾。こうした状況でさらに大規模なエネルギー税の導入はドイツ経済にかなりの打撃を与えるであろうと主張されている²⁵⁾。

また、この第二の配当戦略が成功するには、2つの重要な前提が必要とされる。一つは、エコ税の税収を社会保険の雇用者負担の軽減に用いることが労働コスト軽減をもたらすには、当然その雇用者負担軽減によってできた余裕を賃金引き上げのために使ってはならないことである。第二は、

22) Hansmeyer, K.-H., & Schneider, H.K., Umweltpolitik-Ihre Fortentwicklung unter marktsteuernden Aspekten, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1990; Zimmermann, H., Ökosteuern : Ansätze und Probleme einer "ökologischen Steuerreform", in : H. Siebert (Hrsg.), Elemente einer rationalen Umweltpolitik, Expertisen zur umweltpolitischen Neuorientierung, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, 1997; Zimmermann, K. W., Zur politischen Ökonomie von Öko-Steuern, in : Ordo, Jahrbuch für die Ordnung und Gesellschaft Bd. 47, 1996; Peffekoven, Dividenden und Lasten einer Ökosteuer, BAG-GAST.

23) Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Umweltsteuern aus finanzwissenschaftlicher Sicht, a. a. O.

24) ドイツ全体の1996年の鉱油税収は683億マルクであり、そのほか自動車税（137億マルク）、排水課徴金（126億マルク）、廃棄物料金（114億マルク）など主な環境関連税・料金収入総額はおよそ1060億マルクであり、それが租税、料金、社会保険の租税および租税類似の総公共収入に占める比率は6.1%であり、社会保険やその他の経済活動からの収入を除いた租税・料金収入に占める比率は11.6%に及ぶ。Umweltbezogene Steuern und Gebühren in Deutschland, StBA, Wirtschaft und Statistik, 5/1998, S. 436.

25) Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Umweltsteuern aus finanzwissenschaftlicher Sicht, a. a. O., S. 126.

労働組合は、エネルギー税によって生じる価格上昇効果を賃上げ要求に結びつけないことである。また、賃金コストの引き下げは必ずしも雇用増を保証するものではない。将来収益に悲観的で、控えめな予測をしている場合、企業は賃金費用の低下から生じる収益を雇用創出的な拡張投資に使うとは限らないであろう。つまり、労働費用低下は雇用増の必要条件ではあれ、十分条件ではない。その限りで言えば、労働集約産業（サービス産業、建設業など）での大きな雇用利益を予想する第二の配当には懐疑的にならざるを得ないというのである²⁶⁾。

そして、雇用市場の問題はそれにそれ本来の固有な政策、例えば労働組合と雇用者の賃金交渉のあり方の改善、雇用政策、一般財源による失業解消のための雇用促進プログラム（例えば公共投資の拡大や雇用促進投資補助）の実施などによって解決すべき固有の問題であって、エネルギー税徴収と雇用促進を結びつけて第二の配当を論じることとはかえって労働市場の誤った動向を助長し、雇用市場本来の解決を遅らせてしまうと主張される。

最後に、エコロジカル税制改革の第三の配当とも言うべき既存税を減税することによって、租税システム全体を効率的で、成長促進的にするという点についても、それはむしろ全く期待できないか、かえってマイナスであると批判される。第一に、環境税そのものが超過負担をもたらす可能性があるし、第二に、所得税が減税されても、それは租税システムの構造改革をもたらすほど持続しない。というのは、高税率の環境税の導入がその政策目標でもある租税回避行動を引き起こすとすれば、大規模で長期安定的な財源は得られないことは自明である。そして、第三に、もし租税の構造転換が可能であったとしても、それは租税システム全体の機能、とくに所得税に担わされている垂直的公平や能力課税機能の大半を喪失させることになるだろう。こうして逆進負担になる危険性をもつ環境税と所得税を入れ替えるエコロジカル税制改革とはきっぱりと別れを告げるべきであるというのである。租税システム全体をより経済成長促進的にし、効率的にする途は、所得税の税率を平準化したり、法人税の課税ベースを拡大し、税率を国際水準並に引き下げたり、付加価値税の税率を引き上げたりなどの租税システム全体の機能を考慮しながら正攻法で実現すべき問題であると主張される。

四．今後の展望

以上のように、同じエコロジカル税制改革に対する批判を述べる論者でも、今後のエコロジカル税制改革について、はっきりとエコロジカル税制改革に別離を告げるべきであるとする主張とラジカルではない個別エネルギー税の導入にとどめるべきだと主張する論者に分かれる。たとえば、

26) Peffekoven, Dividenden und Lasten einer Ökosteuer, BAG-GAST.

H.Zimmermann は環境税は副次効果が大きく、租税水準や国家の規模を拡大する危険をもつため、包括的なエコロジカル税制改革は避けて、環境税が他の環境政策では達成できない場合に限定すべきことを強調する。そして環境税が不可欠なものとして要請される場合は次の二つのケースに限定されるとしている²⁷⁾。

- (1) 排出者の数が非常に大きい場合、
- (2) 排出が排出源の利用の強度によるものであり、排出源の特性そのものによらない場合。

こうした二つの条件が同時に生じるケースとして、Zimmermann は個人交通とゴミ廃棄をあげ、これらの問題には直接規制はほとんど適用できず、環境税の適用が最善であることを主張している。

また、私的機関であるエコロジカル税制改革促進連盟は1997年に、現在鉱油や天然ガスに課せられている鉱油税を、非課税のエネルギー生産物（石炭や電力）にも拡張する形でのエネルギー税の引き上げを提案した²⁸⁾。さらに、エネルギー節約のイノベーションを誘引するために、このエネルギー税負担は長期をかけて徐々に引き上げるべきこと、更新可能エネルギー、コ・ジェネ電力、石油製品生産のための非エネルギー的鉱油消費、そして産業が生産過程で消費するエネルギーに対しては免税されるべきこと、その税収は初年度に100億マルク、5年目には650億マルクにとどめることなどを提案した。促進連盟がこのように、新たな環境税でなく従来からの鉱油税の拡張を提案したのは、ラジカルなエコロジカル税制改革の実現可能性に疑問を投げかけ、低い行政コストと政治的な受け入れ可能性に配慮した緩やかな提案にとどめる意図があったものと思われる。また、産業レベルでの免税や段階的な税収の引き上げを提示したのは、ドイツ経済の国際競争力や成長に対するマイナス効果をできるだけ緩和するためであろう。現に促進連盟はこうした提案の根拠について、「エコロジー問題は緊急であること、また税制改革についての現実の議論を背景にして、促進連盟は、エコロジー上理想的なモデル—それはより大きな構造改革と反対にあいながら無理矢理実現される—よりも、できるだけ簡素で競争中立的でコンセンサスが得られる構想による即座の乗り入れを優先している」と主張している²⁹⁾。

こうした、促進連盟の提案を側面援助するかのように、EU 委員会は1998年に、これまで鉱油に対してだけあった最低税率の共同体システムをすべてのエネルギー産物に適用すべきことを各加盟

27) Zimmermann, H., *Öko-Steuern : Ansätze und Probleme einer "ökologischen Steuerreform"* in : H. Siebert (Hrsg.), *Elemente einer rationalen Umweltpolitik-Expertisen zur umweltpolitischen Neuorientierung*, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, 1997, S. 245ff.

28) 具体的には、従来の鉱油税の税率を最終消費価格の5%だけ引き上げ、従来課税されていないエネルギーは新たに最終価格の5%の税を負担し、電力は最終消費段階で課税されることにする。そして、今後5年間に前年の価格上昇を含めた実質価格上昇率が5%になるよう、エネルギー税で調整されるようにすることを提案している。Förderverein Ökologische Steuerreform e.V. (Hrsg.), *Innovationen anstoßen, Wettbewerbsfähigkeit fördern, Arbeitsplätze schaffen, Der Weg zu einer Ökologischen Steuerreform*, 1997, S. 7.

29) Förderverein Ökologische Steuerreform e.V. (Hrsg.), *Innovationen anstoßen, Wettbewerbsfähigkeit fördern, Arbeitsplätze schaffen, Der Weg zu einer Ökologischen Steuerreform*, a. a. O., S. 6.

国に指令したのであった³⁰⁾。また、委員会はこの最低税率を将来段階的に引き上げることも提案している。さらに、こうしたエネルギー税は税収中立的であるべきであるが、いかに税収中立性を実施するか、また EU レベルで決まっている優遇措置の他にさらに軽減措置を拡大することについては、最低税率を遵守し、域内市場の競争の攪乱さえなければ、各加盟国に一任するとしている。しかし、そうは言いながらも委員会は、この最低税率からの増収は労働要素の負担の軽減に使うべきことを勧告している³¹⁾。

五. 結 語

以上の検討から結論的にいえることは、現段階で包括的なエコロジカル税制改革をしかもドイツ一国だけで先行的に行うは政治的にきわめて困難であるということである。環境税導入の独歩行について、連邦経済省の専門家会議も、ドイツだけで例えば CO₂ 税を導入すれば、エネルギー集約産業の海外への生産移転が起こる可能性があり、その場合 CO₂ 排出は地球レベルで拡散し、地球全体から見れば汚染は減少しないので、地球環境問題は国際的な協調の中で行われなければならないことを強調している³²⁾。また、経済学から考察された理想的な環境税、およびエコロジカル税制改革がなぜ実現しないかについて、B.S.Frey および F.Schneider は、(1)伝統的な経済学から合理的に導き出された環境税解の有効性を信じていない。経済学者は個別的で非常に統一的な図を使うことで、素人が少なくとも直感的に把握するような側面を見逃しがちである。その最大の要素が環境倫理の果たす役割である。環境倫理が人間の行動に影響を与えるということが重要であるばかりではなく、とりわけ環境倫理がインセンティブに基づく政策手段によって排除されることがあるということである。(2)再選を行動原理としている政治家は、選挙民に対して、便益は直接的、そして明らかに目に見える形で、他方、費用や便益損失はできるだけ後に生じるような経済政策措置を優先するのである。したがって、環境税とかエコ税は、合理的に行動する再選を目指す政治家によっては、非効率的であると判断される。というのは、このような環境政策措置の便益は不確実であり、部分的でしかないけれども費用のほうは直接的で明確に降りかかってくるからである。

Frey=Schneider は、こうした要因を解決するには、第一に直接民主主義と連邦主義を強化する

30) Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen, KOM(97), endg. Radstok, 6793/97, BR-Drs. 255/97.

31) EU 委員会の算定によると、ドイツのガソリンやディーゼルの税率はすでに EU が新提案した最低税率を超えているから、その限りでは、何ら増税の必要はない。しかし、ドイツでは石炭や電力が非課税であるから、この部分は最低税率要件を満たしていないとされた。Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen, a. a. O.

32) B. S. Frey, F. Schneider, Warum wird die Umweltökonomik kaum angewendet? In : Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Heft 2, 1997, S. 153-170.

ように制度改革を図ることと同時に、環境倫理の要素を重視することであると結論づけている³³⁾。たしかに、国民投票によって、選挙民および納税者は環境問題に関して彼らの選好を直接表現できる。そして、政治家は対応する政策措置をより大きく引き受けざるをえなくなる。国民投票によって環境問題を決する場合、環境政策問題に賛成する得票者を多数要するであろう。理想的であっても極端な要求は実現のチャンスが小さくなる。しかし、国民が環境政策に同意すれば、政治家はこうした措置を実行に移すのにかなり良い権限をもつのである。環境政策の決定に協力する国民の可能性が環境モラルを高め、選挙民の中でのフリーライダー問題は和らぐのである。

さらに、彼らの主張のように、連邦主義の拡大、つまりいわゆる補完原理が大きく適応されるべきである。地域の小さな見通しの効く単位において多くの環境問題および環境措置の費用と便益がより良く確認でき、その当事者にそれらを帰することができるのである。環境状況とか当事者の環境に対する考え方とか経済政策の措置が個別の州や地域において異なっているのであるから、財政意思形成の質を高め、市民の環境意識を高めるためにも、こうした連邦主義の拡大は今後ますます要請されるであろう。

以上のことから、エコロジカル税制改革について現段階で次のことが確認できる。まず、第一にEUレベルで鉱油税を拡大する形のエネルギー税を導入し、その税収は環境政策プロジェクトやエネルギー節約投資の促進に使うのが妥当である。所得税や法人税の改革、労働費用引き下げのための社会保険負担の引き下げに環境税の税収を使うことは、租税システムの機能を危うくする。そもそも環境税の導入が問題になったのは、国民の環境意識の高まりとともに、政策目標としての環境問題解決の重要性が増大したからである。租税システムの本来の機能は資源配分にあり、この点からすれば、環境改善の国民的価値の増大が予算に反映していく時代が来たのである。こうした観点から、予算の収入面でも支出面でも環境政策目標の実現を目指すのは当然ではないか。効率的な租税システムの構築のための税制改革は、また別問題と考えるべきである。

第二に、国家規模の拡大を懸念するなら、それは歳出の見直しを検討してくべきであろう。そうした意味で、効率的な行政機構改革はもとより、成長や福祉の予算の中でもはや時代の要請に合わなくなった部分や環境を悪化させる企業への補助金の削減まで踏み込むことも考えられよう。

第三に、今後環境予算の拡大のためにも、財政意思形成過程に、生活者＝納税者の環境意識がより正確に反映されるようなあらゆる工夫を凝らすことである。そのためにまず、エコロジカル税制改革のもたらす二重配当効果の過大評価や逆に過小評価をできるだけ修正すべきであろう。二重配当によるプラスの雇用かがそれほど大きくないことを確認することは重要である。また、前述したように、その租税システムに対するマイナス効果や雇用市場の本来の発展にとってのマイナス効果

33) B. S. Frey, F. Schneider, Warum wird die Umweltökonomik kaum angewendet? In : Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Heft 2, 1997, S. 166.

も考え合わせると、二重配当論を強調することは環境政策の正しい意思形成を誤らせる可能性があるろう。しかし、逆にだからエコロジカル税制改革論は放棄されるべきだとする主張も環境予算拡大という時代の要請の歯車を逆回りさせるのに等しいであろう。

第四に、三とも関連するが財政意思形成の質を高める工夫として、目的税化、国民投票制の導入、連邦主義の強化、啓蒙運動、環境モラルの高揚、環境教育の重視などがあげられる。なかでも、環境倫理を政策決定の際の重要な決定要素として考慮することが必要であろう。この点で、環境税を含めた市場政策手段は、価格さえ支払えば環境を汚染して良いとといった点で、環境モラルを弱めるかもしれないが、価格に環境の真実を反映させることも環境意識を高める側面をもつかもしれない。また、直接規制にたち戻することは、なお一層環境モラルを悪化させる。最後に Frey = Schneider が環境モラルを強める策として述べた言葉で締めくくろう。環境モラルを強める措置とは、「市民の側に立つ政策、とくに選挙民や納税者が政治家から真剣に受け取られ、それに応じて情報が多く提供されるようなそういう市民の側に立つ政策である³⁴⁾。」

34) B. S. Frey, F. Schneider, Warum wird die Umweltökonomik kaum angewenden?, a. a. O., S. 166.